

EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. LAS VISIONES DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO*

Por *María Graciela Mendíaz*

Docente-Investigadora de la Universidad Nacional de Rosario

*Este trabajo sido realizado en el marco del Seminario de Doctorado “Lecturas para un Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo.” Dr. Osvaldo Iazzetta. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Calificación: 10 (diez) puntos. 2004.

INTRODUCCIÓN.

Las *políticas públicas* en su conjunto son un cristal a través del cual pueden visualizarse transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Dicha afirmación subraya, en primer término, los dos elementos indispensables a tener en cuenta para el análisis de las mismas. Y en segundo lugar, remarca el carácter *dinámico* de la dupla donde cada uno de los términos (el Estado y la Sociedad) son categorías no estáticas. Y, por consiguiente, históricas por estar las relaciones entre ambas sujetas a *cambios*.

Haciendo una mirada retrospectiva, desde la *Economía Política* se han visualizado de diferentes maneras las modificaciones del vínculo entre el par citado. Distintas miradas que corresponden a diferentes contextos socio-económicos, políticos, jurídicos, filosóficos, ideológicos, éticos y culturales que han conducido a poner los acentos en la Sociedad o el Estado para pensar y analizar las políticas públicas y que implícitamente poseen distintas ideas acerca de lo que es el Estado. En tal sentido pueden señalarse dos perspectivas diferentes, a saber: 1-la *socio-céntrica* (representada por los modelos funcionalistas, marxistas y neomarxistas) y 2-la *estado-céntrica* (*esquemas de “autonomía insulada” y elección pública*).

Pero entre ambas líneas de análisis -de acuerdo a la clasificación de Yves Meny y Jean Claude Thoenig (1992)- se encuentra la postura de P.Schmitter (1983), quien acuña el concepto de *Neocorporativismo*, el cual representa el enlace entre estos dos modos de pensar el Estado y la Sociedad. Y el *Neoinstitucionalismo*, perspectiva más ecléctica que trata de conciliar las doctrinas de las perspectivas *socio y estado céntricas*.

En este trabajo, interesa abordar el debate que en estos últimos años se está dando en las ciencias sociales alrededor del enfoque *Neoinstitucionalista*. Enfoque que está produciendo interesantes planteos en sus diversas aproximaciones (sociológicas, históricas, económicas, políticas, antropológicas, etc.)¹, pues vinculan actores, motivaciones, actitudes, racionalidad con estructuras políticas, sociales y económicas.

A los fines de ordenar el trabajo, en primer lugar, se realizará una breve mirada a la perspectiva *socio-céntrica*. Se entiende que en virtud de comprender lo que realmente tiene de *novedoso* este *nuevo institucionalismo* es necesario enmarcarlo dentro del debate dado en las ciencias sociales desde la segunda mitad del siglo XX.

Se avanza, en segundo lugar, sobre la perspectiva *estado-céntrica* para, finalmente, adentrarse en el enfoque *neoinstitucionalista*.

¹ Para un análisis detallado de las diferentes maneras de acercamiento a las instituciones, véase José María Ghio (2001).

UNA BREVE MIRADA A LA PERSPECTIVA SOCIOCÉNTRICA.

En los años de 1950 y 1960 los estudios de la sociología y la ciencia política norteamericana, han estado centrados en la *sociedad* a fin de dar cuenta de la política y las actividades de gobierno. El *pluralismo* y *estructural-funcionalismo* resultan, en tal dirección, paradigmáticos.

El modelo *funcionalista* parte del supuesto que las políticas públicas son producto de lo que sucede en la sociedad donde el Estado no tiene capacidad de decisión. ¿Cómo piensan la sociedad el *pluralismo* o el *funcionalismo*? David Easton (1969) la piensa en términos de *sistema político*, las acciones del Estado se explican mediante las funciones que desempeñan en pos de la estabilidad o supervivencia del sistema político como un todo. Y el producto de este sistema político, conformado por grupos sociales que presionan, vuelve a formar parte del sistema (en un proceso continuo de retroalimentación), entendido éste como un todo orgánico. Estos productos, por consiguiente, no proceden del Estado sino de la Administración o gobierno. Robert Dahl (1991) como padre del *pluralismo*, visualiza la sociedad no dividida en clases, sino en *grupos* con intereses diversos que compiten entre sí (el “mercado político” schumpeteriano), entendiendo que la “*poliarquía*” permite un juego en el que uno gana y otro pierde, y las políticas públicas que emerjan van a estar condicionadas por el modo en que se dé ese juego de competencia. (Yves Meny y Jean Claude Thoenig:76)

El modelo anteriormente señalado, además de una vertiente de derecha, encierra otra de izquierda. A mediados de la década de 1960, cuando las multinacionales comenzaran a demostrar su peso específico, los *neomarxistas* iniciaron una serie de trabajos acerca del *Estado capitalista*. Han debatido, fundamentalmente, interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por esta forma de *Estado*; considerado, para algunos, como un instrumento de dominación de clase y, para otros, como garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica o bien, un terreno en el que se libran las luchas de clases.

Los análisis marxistas sostienen que las políticas estatales son expresión de la lucha de clases que normalmente favorece a la clase burguesa. El Estado es considerado como

“gendarme” de los intereses de la burguesía, clase con capacidad de reproducir la relación capital-trabajo. Del *neomarxismo* proviene un aporte muy importante. Es N. Poulantzas (1985) quien profundiza el concepto de “*autonomía relativa*” de la política respecto de la economía, modificando a partir de esta lectura los postulados ortodoxos marxistas que reducían al Estado a los dictados del *capital*. Apoyándose en el estructuralismo althusseriano entiende que la función del Estado es reproducir las relaciones capitalistas, dejando, sin embargo, márgenes de acción al Estado y sus burocracias. Peter Hall (1993:53), sostiene que para Poulantzas, las políticas de Estado son “el producto de confrontación de clases, no el resultado de configuraciones particulares de los estados burgueses.” Theda Skocpol (1989: 85), considera que el enfoque de Poulantzas “es muy frustrante” (...) “ya que se limita a postular la “autonomía relativa del Estado capitalista” como rasgo necesario del modo de producción capitalista en cuanto tal. Poulantzas insiste en que el Estado es “relativamente autónomo” con independencia de los vínculos empíricos variables que se dan entre las organizaciones del Estado y la clase capitalista y, al mismo tiempo, postula que el Estado debe funcionar invariablemente para estabilizar el sistema capitalista en su conjunto.”

El aporte clave del neomarxismo procede de James O'Connor (1981) quien analiza la crisis fiscal del Estado en momentos en que la crisis financiera con el aumento del petróleo ponía en jaque a la economía capitalista. El autor plantea el problema a partir del hecho que el Estado gasta más de lo que recauda. Todo Estado capitalista tiene una doble función, por un lado, asegurar la *acumulación* asegurando las reglas del juego para que el capital invierta y, por otro, sostener la *legitimidad*. Y aquí lo novedoso del planteo del politólogo norteamericano al incorporar al análisis la idea que del paquete de tareas que debe llevar a cabo el Estado capitalista tiene, fundamentalmente, que asegurar la *legitimidad* del sistema en su conjunto. O'Connor interpreta la relación entre Estado y Economía apelando a lo que denomina la *socialización del capital*, socialización que se ejecuta de tres formas principales, a saber: *socialización de la inversión* (a través de recursos de los que se benefician generalmente los sectores económicos de mayor peso), *socialización del consumo* (suministros del Estado de bienes colectivos, vgr. salud, educación, vivienda) y *socialización de gastos sociales* del capital que permite el *control social*. El Estado está así continuamente obligado a sostener gastos, a acudir, cada vez con mayor asiduidad, en auxilio de un capitalismo en

crisis al que se suma su propia crisis fiscal. La interpretación de O'Connor (op. cit.: 73) aporta de esta manera un lugar al *sistema político* pues, si bien la función de éste es velar por la vigencia del sistema capitalista, “la determinación de las finalidades- afirma el autor- se ve acompañada por una actuación relativamente autónoma del estado en las políticas emprendidas.”

Claus Offe (1992) basándose en la postura de O'Connor analiza las contradicciones del *Estado de Bienestar* haciendo hincapié en la función de control social que el Estado desempeña a través de las *políticas sociales* que deben contribuir a eliminar el conflicto y otorgar legitimidad (sustantiva) al sistema. Al Estado, por consiguiente, le compete la tarea de legitimar el sistema de manera que los sectores subalternos no pongan en tela de juicio al sistema capitalista.

En resumen, desde la perspectiva *socio-céntrica*, el “gobierno” no es analizado como actor independiente o de relevancia, sino como un terreno donde los grupos de interés, fundamentalmente económicos, se alían entre sí para configurar la adopción de decisiones son relegadas en relación a las funciones compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades. Los estudios se centran en los *aportes* de la sociedad al gobierno y en los efectos *distributivos* del Estado a través de sus políticas. En estas perspectivas el Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a estudios jurídico-formalistas de principios constitucionales.²

Si bien Sckopol reconoce que de estos planteos han surgido valiosos conceptos y estudios comparativos, subyace en todos ellos, supuestos fuertemente arraigados en la *sociedad*, lo cual no les ha permitido dudar que en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o sus luchas y sirven para ampliar o

2 En tal sentido Theda Sckocpol (1989:75) sostiene, “Pese a algunas excepciones importantes, las formas de explicar la política y las actividades gubernamentales centradas en la sociedad eran características sobre todo de las perspectivas pluralistas y estructural funcionalistas predominantes en la ciencia política y la sociología de los Estados Unidos en las décadas de 1950 y 1960. En estas perspectivas el Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-formalistas de principios constitucionales. El gobierno era tomado como un terreno donde los grupos de interés, fundamentalmente económicos, se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones de política pública.” Y agrega: “Desde la paz Británica hasta la Pax Americana las ciencias sociales se las arreglaron para mantener su vista apartada del papel de los Estados como potentes y autónomos actores organizativos.” (p. 81),

mantener los modos de producción. (p. 79-80) Y así por definición descartan muchas formas posibles de acción estatal *autónoma*.³

Es cierto que la tradición marxista se ha quedado repitiendo algunas de las cuestiones más lineales y mecanicistas de Karl Marx, sin embargo, es de destacar que en la literatura que siguió ocupándose del tema, se han observado algunos cambios significativos.

El concepto de *autonomía* elaborado por Marx ha sido retomado por Pierre Bourdieu (1996), quien cuestiona el descuido de Marx respecto al papel de la *burocracia* en el Estado moderno. Marx no se ocupó debidamente del papel de la *burocracia* como usurpadora de lo universal.⁴ El sociólogo francés sostiene que los burócratas logran ser propietarios privados de recursos públicos, y este no es un dato menor porque cubre una de las tareas *simbólicas*⁵ del Estado que Marx no había advertido ni valorado debidamente.

En el análisis de Norbert Elías (1993), con una fuerte impronta weberiana, se describe brillantemente acerca de cómo los mecanismos monopólicos tienden a socializarse a partir de la Revolución Francesa, lo cual posibilita tener una visión diferente del comportamiento del Estado en tanto *aparato administrativo*.

Se ha avanzado también, a partir de una definición que es muy común entre el Estado como instancia de articulación de las *relaciones sociales* por un lado y, el Estado como *aparato*, por otro. El Estado, efectivamente, alude o representa a relaciones sociales abstractas, lo que de alguna manera destacaba Marx cuando hablaba de Estado como *centro de condensación de la sociedad civil*, pero también el Estado posee organizaciones burocráticas, un aparato institucional, y si bien, desde el punto de vista *normativo*, existe una estrecha relación entre el *Estado relación social* y el *Estado*

3 En *El 18 brumario* habrá un esfuerzo en Marx por indagar sobre los fundamentos sociales del Estado. El Estado se asienta sobre actores, clases sociales. Resulta así el escrito de Marx un manual insoslayable para reconocer las bases de sustentación de estas posturas. Hay un fuerte sesgo *sociocéntrico*: lo que ocurra en el Estado dependerá básicamente de las relaciones de poder dentro de la sociedad.

4 Aunque, a nuestro criterio, lo sugiere en “El 18 Brumario” al referir a la burocracia francesa.

5 Recuérdese el planteo de Bourdieu (1996). Para el sociólogo francés, el Estado, además de detentar el monopolio de la violencia física, detenta el monopolio de la *violencia simbólica*.

institución (aparato administrativo), en la realidad, se constata que no siempre el *Estado aparato* actúa de manera subordinada al *Estado* en tanto *relación social*. El aparato *institucional* no es indiferente, neutral ni imparcial. Es una arena en que la cual los problemas se procesan de forma tal que no siempre terminan convirtiéndose en un simple reflejo de los intereses de la clase dominante; reviste mayor complejidad el modo en que ese aparato institucional procesa los intereses de la sociedad, que es *desigual*. Es ésta la característica que Marx acentúa cuando refiere al *Estado como relación social*, como condensación de la sociedad civil, sin embargo, el Estado no es sólo una relación abstracta, sino que también se encuentra conformado por un *aparato administrativo*, el que procede, en oportunidades, manera tal, que indica una cierta *autonomía del Estado* con respecto a las relaciones sociales.

La idea de *autonomía del estado* es parte de un discurso elaborado por los mismos burócratas para recubrir de legitimidad su propia actuación, son símbolos legitimadores que le permiten enmascarar decisiones que en ningún momento son desinteresadas pues, cualquier decisión del poder público y del Estado, termina beneficiando a algunos y perjudicando a otros, hayan o no presionado para obtener algún beneficio.

La literatura especializada y, sobre todo, la investigación histórica permitió avanzar un poco más, incluso retomando algunas de las ideas de Marx, haciéndose una distinción entre *Estado de los capitalistas* y *Estado capitalista*. El Estado, en principio, fue de la burguesía, sin embargo, ha ido convirtiéndose en *Estado capitalista*. Y esto es mucho más de lo que simplemente parece: un juego de palabras. El Estado, a través de la marcha de la historia, dejó de ser una institución exclusiva de la burguesía, conformándose como *Estado capitalista*, lo cual tiene importantes consecuencias pues, el Estado garantiza y organiza la vigencia de las relaciones sociales capitalistas. Es garante y organizador de las clases que se enlazan en esa relación, y no solamente de la burguesía. Ello implica un Estado más *autónomo* de la clase dominante. Es este el punto que destaca Guillermo O' Donnell (1993) cuando realiza la conceptualización de Estado. Enfoque compartido por Marcelo Cavarozzi (1978) en su trabajo sobre *capitalismo oligárquico*, al realizar la distinción entre el *Estado de la burguesía* y *Estado capitalista*; este último garantiza no sólo la reproducción de la burguesía, sino de todas las clases sociales que están implicadas en las relaciones capitalistas, y en la

distribución de esas condiciones a veces adopta decisiones que pueden ser contrarias al interior de la burguesía.

Norbert Lechner (1986), retomando la idea de Marx de Estado como síntesis de la sociedad civil, afirma que éste se revela como algo más que un aparato de servicios. Incluye los *significados* y las *normas* de una sociedad. Es éste el punto que el politólogo reivindica en la conceptualización de Estado realizada por el pensador alemán, pues en el contexto de una sociedad dividida en clases, se convierte en un *referente*, proporcionando una síntesis para esa sociedad dividida, siendo de vital importancia, por consiguiente, su presencia. Toda relación es un proceso de producción y reproducción de significados. El *Estado capitalista* para Lechner posee una naturaleza metafísica que permite hablar de *fetichismo de Estado*. El *Estado fetiche* es un producto que los hombres no ven, son ellos quienes lo producen como un referente trascendental del orden social, es como la figura de dios. En el lugar de la representación simbólica del universo lo hacen pero no lo saben, dirá Marx. Es lo que Lechner encuentra en la idea de síntesis de la sociedad civil. Es indispensable en una sociedad dividida en clases, una instancia mediadora, un referente general. En escritos más recientes, el politólogo agrega un concepto: *síntesis simbólica de la sociedad*, el Estado es la síntesis simbólica de la sociedad. Sin embargo, como se viera, la matriz teórica del argumento procede de Marx.

LA PERSPECTIVA ESTADO-CÉNTRICA.

La década de los años 1970 se caracterizó por los cambios profundos producidos en todos los órdenes, político, social, económico, cultural e internacional. Las transformaciones fueron radicales en tanto la crisis fue *estructural*. La perspectiva *socio céntrica* entra en crisis, precisamente, cuando el Estado de Bienestar se resquebraja. En los años transcurridos desde el 1945 a 1968, en pleno auge del Welfare State, el *Estado* es relegado como concepto explicativo para el análisis de las políticas públicas, dejando de lado en el análisis, la influencia de los Estados en las relaciones con los grupos sociales y en los procesos políticos y socioeconómicos. En los albores de la década de los '70, cuando la crisis impregna a los países capitalistas, el Estado vuelve a instalarse en los estudios de los teóricos de la política, recobrando fuerzas, en tanto la relación

economía y política no puede ser pensada sin reintroducir al Estado en los análisis. El mismo Easton, en los '80, reconoce haberse equivocado en desconocer al Estado para pensar la ciencia política.

De tal manera, en la década de los años 1980, se produce un cambio radical: el *re-descubrimiento del Estado*, actor que se destaca en diferentes estudios provenientes de la historia económica, la economía política, la política, la sociología, la ciencia política, la antropología. En fin, las ciencias sociales en general, revalorizando al Estado como ente regulador, distorsionador de los mercados, creador y garante de derechos de propiedad. Se ha investigado acerca de la contribución de los Estados al desarrollo económico nacional, el rol que desempeñan en el diseño e implementación de reformas políticas amplias (como las del denominado “ajuste”). Inclusive los antropólogos culturales han estudiado los significados y actividades especiales de los Estados en marcos no occidentales. En suma, las temáticas han sido abarcativas.

La elección pública es la perspectiva que se cruza con el neoliberalismo desde 1979 en adelante. Es una forma de pensar la política que, recurriendo al análisis económico, parte de una concepción del *individualismo metodológico* al considerar que la unidad de análisis es el *individuo*, concebido como *sujeto racional*, egoísta; la totalidad de sus acciones están programadas en términos de cálculo para lograr su bienestar material, ignorando que existen *incertidumbres*, fruto de la *información incompleta*. La *elección racional* supone que sobrevivirán los actores que actúen conforme a una manera racional, fracasando los que así no lo hagan. Sus *preferencias* tienen que ver con el éxito que consiga en la economía doméstica. Se trata de preferencias “naturales” del “*homo economicus*”, negando, por consiguiente, una constitución social. Esta postura ideológica es utilizada por la “*public choice*” para analizar las *burocracias* haciendo añicos el modelo de *burocracia* hegeliana y weberiana con una lógica de *racionalidad universal*, mientras que para el modelo que se instaura con fuerza en la administración de Ronald Reagan los burócratas son considerados como “buscadores de renta” (P. Buchanan, 1993).

La *sociedad* era concebida por Hegel como el ámbito de las pasiones, la economía, lo privado y, el Estado, el ámbito de lo universal conformado por burocracias sin intereses propios ni para con la sociedad. Un siglo después, Max Weber, conceptualiza

un modelo de burocracia más cercano a la realidad, haciéndose patente en el sociólogo alemán una doble tensión: por un lado la exalta ya que representa la *racionalidad* pero, por otro, tiene el temor que ésta todo lo absorba. Sin embargo, a Weber nunca se le hubiese ocurrido pensarla como capaz de actuar por sí misma, escindida de la dirección política.

En los años `70 Schmitter se pregunta si se asiste al siglo del *corporativismo* en el que grandes organizaciones centralizadas que defienden sus intereses particulares entran en componenda con el Estado, surgiendo en este escenario, las políticas públicas. Como el término *corporativismo*, se encontraba muy unido a la historia del fascismo italiano, en el que el partido moldeaba las relaciones entre capital y trabajo, acuña el concepto de “*Neocorporativismo*”, a fin de analizar cómo se negocia el conflicto entre capital y trabajo. El politólogo hace referencia a “*Neocorporativismo societal*”, cuando las corporaciones del capital y el trabajo se organizan autónomamente en el seno de la sociedad. El Estado las reconoce como interlocutores válidos y, a su vez, tiene la posibilidad de reformular sus vínculos en aras del *compromiso histórico*. De alguna manera esta “teoría de los grupos” realiza un aporte a los enfoques *socio-céntricos*, pero también, a la perspectiva *estado-centrista* al considerar en el análisis, a aquellos países en donde los grupos no se organizan autónomamente, sino *desde* un Estado que moldea las vinculaciones entre capital y trabajo: “*Neocorporativismo Estatal.*”

LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA.

El marco histórico en el que surge el nuevo institucionalismo.

La *revolución conductista* en la ciencia política en los años 1950 y primeros de la década de 1970 fue una reacción frente al *viejo institucionalismo*, que consistía, fundamentalmente, en el estudio de los detalles que configuraban diferentes estructuras administrativas, legales o políticas. Se trataba de trabajos dogmáticos y poco comparativos.⁶ Resulta obvio que las leyes formales, las reglas, las estructuras poco

⁶ En tal sentido, José A. Rivas Leone (2003), sostiene que el *institucionalismo clásico* o *tradicional* fue un enfoque formal y legal en forma excesiva, debido en buena medida “por la influencia del derecho y de la propia filosofía política, que en la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones. Se observa por la influencia

explican acerca del comportamiento político real o los resultados económicos. Los *conductistas* entendían que para dar cuenta de los resultados de la política, comprenderla, los análisis no debían enfocarse a los atributos *formales* de las instituciones gubernamentales, sino en la *distribución informal* del poder, en las actitudes y en el comportamiento político (Romero, 1999:9).

El espíritu del nuevo enfoque *conductista* apuntaba a colocar la mirada en actores – individuales o colectivos- concretos, más allá de las estructuras formales del viejo institucionalismo y, especialmente, de las ideas estructurales de las teorías marxistas de dominación capitalista.

Sin embargo, esta postura no permitía explicar los comportamientos y actitudes políticos y la distribución de los recursos entre los grupos contendientes; como así tampoco dar respuesta al por qué grupos de interés con características y preferencias similares, no siempre podían influir en las decisiones políticas de la misma manera en un contexto nacional y no en otros.

A fin de explicar dichas diferencias se hacía necesario poner mayor atención en el *paisaje institucional* en el que estos grupos buscaban influir. Emergen así *los nuevos institucionalismos*.

Lineamientos generales y aproximaciones diversas.

Como ya se ha sostenido, promediando los años '80, se produce un redescubrimiento del Estado que se asocia con lo se llamaría *neoinstitucionalismo*.

Tal enfoque propone temáticas que ya habían sido abordadas por Max Weber. El retorno de la cuestión del Estado en los años 1980 es una revalorización de ciertas dimensiones del mismo: de los elementos *institucionalistas* del Estado. Lo que acontece es una recuperación del Estado como telón de fondo. El poder, la autonomía, la fortaleza del Estado, depende de ciertas *características internas* del mismo.

positivista e idealista un cierto “deber ser” con lo cual muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad.”

Evidentemente Weber es el punto de partida de todos, o la mayoría de los análisis realizados durante el transcurso del siglo XX, ya sea para ser retomado, refutado o complementado.⁷

Si bien los muchos estudios que se registran no han estado vinculados por ningún programa de investigación o teoría general explícitamente compartida, existen coincidencias implícitas en las estrategias de análisis y los razonamientos complementarios.⁸

En tal sentido, “(...) no obstante sus diferencias -de acuerdo a lo expresado por Romero- *los neoinstitucionalistas* comparten la crítica de las visiones de la historia que la consideran un proceso eficaz de *equilibrios* donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones, y de las concepciones *conductistas* que sólo fijan su atención en los comportamientos de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, *determina* tanto sus preferencias como los resultados de su actuación.” (Romero, op. cit.:8).

El *enfoque neoinstitucionalista* plantea que el poder o la fortaleza de un Estado no depende únicamente del grado de imposición que tenga sobre la sociedad o el grado de

7 Skopol, si bien como ya se ha visto (cita a pie de p. N° 2) subraya el “olvido” del Estado en las ciencias sociales para el análisis, hace una excepción: la de los estudiosos alemanes, por ello, argumenta, no es sorprendente que vuelvan a la palestra autores como Max Weber y Otto Hintze. Es importante resaltar lo que Skopol subraya en relación a que este “olvido” del Estado por parte de los científicos sociales ha estado estrechamente vinculado al tiempo histórico en que estas ciencias emergieron, por cuanto la dinámica de la sociedad no se situaba en los Estados monárquicos, sino en la sociedad civil. (p.82).

Si bien Marx, al igual que Weber, extrae lecciones acerca del Estado prusiano, en el caso de Weber las lecciones le permiten fundamentar una *Sociología del Estado* que se distancia tanto del enfoque de Marx como del enfoque hegeliano. El carácter tardío del capitalismo alemán y el papel protagónico cubierto por el Estado, esta idea de la *revolución desde arriba* para suplir la ausencia de una burguesía autónoma, le permitía a Weber enfatizar la primacía de lo político sobre lo económico y, de esta manera, se distancia de la lectura *socio-céntrica* proveniente tanto de la teoría marxista como de la tradición liberal. Ahora, al invertir el esquema de Marx, el sociólogo alemán no funda una metafísica del Estado a la manera de Hegel, sino una Sociología del Estado. Es decir, se distancia tanto del *sociocentrismo* marxiano como de la metafísica de Hegel, apareciendo una alternativa: la idea de una sociología del poder, del Estado.

8 En virtud de ello, Salomón Kalmovitz, señala que no cree que el neoinstitucionalismo conforme un paradigma en términos khunianos, pues para considerárselo como tal debiera ser una teoría completa que guíe la labor de investigación de una comunidad científica. (www.banrep.gov.co/junta/publicaciones/salomón/E_%neoinstitucionalismo_como_escuela.pdf. p.1)

arbitrariedad de sus decisiones, sino que el poder y la fortaleza dependen, además y, fundamentalmente, de ciertas características y/o *capacidades internas* del Estado. Aspectos internos del Estado que habían sido desatendidos por las tradiciones anteriores son recuperados por esta postura. Y esta recuperación tiene, de hecho, claras resonancias weberianas, conduciendo a enfatizar la necesidad de crear y/o re-crear las *capacidades institucionales* de los Estados.

Los *nuevos institucionalistas*, coinciden con la idea que “las instituciones son las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El *cambio institucional* delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico,” (North, 1990:3, citado por Romero: 81) Para North (1993:14) las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político, sino es “innegable que afectan el desempeño de la economía, reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana.”

Las preguntas a las que han tratado de dar respuesta los *neoinstitucionalistas*, en función de aproximarse a una teoría del *cambio institucional*, de acuerdo a Romero (op. cit.:8), siguiendo a George Tsebelis han sido las siguientes: “¿por qué importan las instituciones? ¿Son las instituciones producto del diseño o de la evolución social?, ¿qué intereses promueven las instituciones: los de un grupo o los de toda la sociedad?.”

Asimismo, intentan comprender por qué los actores demandan cuestiones distintas en países diversos, ¿por qué los intereses de clase se manifiestan de manera diferente a través de las naciones?.

Es importante destacar que los *nuevos institucionalismos* comparten también una distinción básica entre *instituciones* y *organizaciones*.⁹

9 Romero, citando a North (1990), entiende que quien obtuviera el Premio Nobel de Economía, ha hecho una analogía con los deportes para diferenciar tales conceptos. “(...) una distinción fundamental (...) es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones.

Además, el nuevo institucionalismo lleva implícita una nueva metodología *institucional-descriptiva* que en los años '90 se proyecta como enfoque apoyándose en la *política comparada*. De allí que buena parte de los trabajos producidos tienden a establecer “necesaria e implícitamente” comparaciones ya sea a nivel de gobiernos, partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros. (José A. Rivas Leone, 2003: 39).

Por otra parte, pero sin ser una cuestión menor, los *neoinstitucionalistas* consideran que la *política económica* no es fundamentalmente producto de las decisiones de los grupos sociales de interés como sostenían los modelos socio-centristas. Por el contrario, se concibe al Estado (como aparato) con posibilidad de acción y decisión más *autónomas*.

Sostiene Skocpol que “los Estados concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad”. Y ésto entiende por *autonomía del Estado*.

Es importante destacar que para la politóloga norteamericana, la *autonomía del Estado* nunca ha sido un rasgo estructural fijo. Ésta puede aparecer y desaparecer y se necesita de cierta agudeza analítica, como bien sostiene Osvaldo Iazzetta (2003:385), para poder identificar esas variaciones históricas. Es posible que en un mismo momento histórico existan áreas del Estado que posean autonomía y otras que estén totalmente subordinadas a algún grupo de la sociedad civil. Skocpol hace un análisis interesante respecto de la fortaleza que tenían ciertas áreas del Estado en los Estados Unidos. En medio de su ausencia, la Secretaría de Agricultura, después de la Primera Guerra Mundial, fue muy fuerte en términos de autonomía estatal, pero en el contexto de un Estado débil que carecía de autonomía. Por consiguiente, puede haber alguna fortaleza

Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (las organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias.” (p.21).

en un océano de debilidad. La autonomía del Estado no hay que pensarla en términos globales, homogéneos y/o constante en el tiempo.

La riqueza del análisis de Skokpol radica también en su metodología. Utiliza dos estrategias analíticas alternativas y, a la vez, complementarias, con el objetivo de colocar al Estado en el primer plano de los estudios históricos y comparativos del *cambio social*, la política y la elaboración de políticas concretas. Los Estados pueden ser caracterizados como organizaciones a través de las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos generales o específicos, cumpliéndolos con menor o mayor eficacia y eficiencia según los recursos estatales en relación con los marcos sociales. Pero, por otra parte, también pueden considerárselos como configuraciones de acción y organización política que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad. Propone esta línea programática en lugar de “enredarse” en una serie de debates engorrosos y abstractos. Dichas estrategias pueden permitir la elaboración de nuevas investigaciones históricas y comparativas acerca del papel de los Estados en las reformas y revoluciones. Asimismo, pueden ser funcionales para el estudio del diseño e implementación de las políticas sociales y económicas que desarrollan los Estados, conjuntamente con la influencia de los Estados en los conflictos y programas políticos.

El *enfoque conductista*, dio origen en la ciencia política a los nuevos enfoques institucionalistas. Sin embargo, el relanzamiento de los estudios de las instituciones, como ya se ha sostenido, no ha sido privativo de la ciencia política. En la disciplina económica, el nuevo institucionalismo ha nacido como contrapartida de los excesos provenientes de la economía *neoclásica*, que parte de la idea de la *elección racional* de los actores, dando por sentado una *racionalidad* sin restricciones y sin *costos de transacción*¹⁰.

De acuerdo al análisis de Romero, es en este punto donde se bifurcan los caminos del nuevo institucionalismo. Los *neoinstitucionalistas sociológicos* desechan la teoría

10 De acuerdo a lo señalado por Romero los recursos que dedican los grupos humanos para poder alcanzar un grado cada vez mayor de predictibilidad –tanto del ambiente natural como el entorno social–, son parte de los costos de transacción del intercambio social. Se trata de “costos derivados de deficiencias y asimetrías en la información que poseen las organizaciones sobre el entorno en el que se desarrollan.” (p. 13).

de la *elección racional*, mientras que los autores más cercanos, de hecho a la tradición económica, sólo pretenden acotarlas.

La vertiente *sociológica* señala que los adherentes a la tradición económica consideran el comportamiento de los actores en las instituciones como el resultado de acciones intencionales que realizan los individuos racionales orientados institucionalmente, mientras que para ellos no se trata necesariamente del producto de un diseño deliberado. Al tiempo que considera a las instituciones como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción. Es esta la posición de autores como Powell y DeMaggio. O Jepeerson (1991, citado por Romero, op. cit.:15), quien sostiene: “(...)que las instituciones son los procedimientos reproductivos rutinarios los que sostienen y apoyan al patrón y promueven su reproducción- a menos que la acción colectiva o los impactos del entorno bloqueen o rompan el proceso de reproducción.”

El *neoinstitucionalismo sociológico*, coloca los acentos en el *proceso de socialización* pues, es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus valores y marcos de referencia. De tal modo que constituyen las categorías centrales del institucionalismo sociológico las normas, los valores, hábitos y roles.

March y Olsen (1997: 23 y 24) subrayan que en el *nuevo institucionalismo sociológico* se destacan los elementos cognitivos en la relación entre individuos e institución y conciben a las instituciones como marcos de referencia cultural que “*determinan*” el comportamiento de los individuos. En tal sentido, para esta corriente sociológica, no habría lugar para ningún ejercicio racional. Las prácticas institucionales son sencillamente productos culturales y los individuos se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional. Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de éstas (socialización, deliberación, participación) son antes que nada creación humana, las mismas tienen como fin no solamente servir de soporte social, sino que imponen usos, costumbres, roles; premian y castigan. Alrededor del *planteamiento neoinstitucionalista sociológico*, Powell y DiMaggio (1999: 45-46) señalan que “(...) esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la

capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes.”

En tal dirección, el *neoinstitucionalismo sociológico* otorga relevancia al estudio del ambiente y entornos sociales, políticos y culturales a través de los cuales actores y agencias se desempeñan, teniendo relaciones muy estrechas entre los ciudadanos y las organizaciones dentro de un determinado sistema social y político.

El *institucionalismo económico* para March y Olsen (1997: 23), concibe a las instituciones “como conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción.” De manera que desde esta posición, se asumiría que los individuos se desempeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad –en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados.

Rivas Leone (2003: 41) considera que dentro del *institucionalismo económico*, la *estabilidad* es el resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica. En contraposición, el *cambio*, en general, se produce a los fines de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en virtud de maximizar las ganancias. De tal manera que las instituciones, dentro de esta vertiente, serían los grandes marcos referenciales por medio de los cuales se desarrolla la economía y se reproducen las relaciones en función de intereses, consumo y preferencias. La *racionalidad* guiará las conductas y los propios procesos de producción y reproducción social, incluyendo el *cambio institucional*.

Además, el *neoinstitucionalismo económico* pone énfasis en los procesos de negociación y transacción entre los diferentes actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que les permite maximizar sus decisiones en función de sus utilidades y objetivos. Las instituciones, de acuerdo a lo señalado por Rivas Leone, existen para North sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de ganancias.

Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a problemas. Esta existencia de rutinas posibilita mermar los problemas de elección de estrategias. Son organizaciones las empresas que pretenden alcanzar la maximización a partir de alguna ventaja comparativa en el mercado, los partidos políticos que actúan en determinado régimen, las Universidades, el congreso, los aparatos burocráticos, etc. (Romero, 1999: 22-23)

Para los neoinstitucionalistas cercanos a las corrientes **históricas y psicológicas** las instituciones no sólo son el contexto, sino que juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política. El ***institucionalismo histórico*** formula otra crítica a la *public choice*: el núcleo del modelo económico de la racionalidad es la capacidad de preferir una cosa sobre otra; esto es la posibilidad de *valorar* las cosas y ordenarlas en una jerarquía que permite elegir; por tanto una de sus principales debilidades radica, tal como lo ha afirmado John Elster (1999) en el *problema de la formación de preferencias*: “Los partidarios de la *elección racional* tratan a las preferencias como algo supuesto, los ***institucionalistas históricos*** consideran la cuestión de cómo los individuos y grupos definen el interés propio.”¹¹ Entiéndase que los neoinstitucionalistas históricos no confrontan con la idea de elección racional de que los actores políticos actúan estratégicamente en aras de cumplimentar sus objetivos. Pero instan a la realización de un análisis histórico que explique el o los por qué privilegian ciertas metas y no otras.

Para el ***neoinstitucionalismo histórico***, las *instituciones* no son una variable más, como ya se ha señalado, sino que entienden que éstas estructuran la política, dejando una fuerte impronta en los resultados políticos, pues moldean las estrategias, definen los objetivos y encarrilan las situaciones de conflicto y cooperación. “El nuevo institucionalismo, -señalan Powell y DeMaggio- acentúa la dimensión cognitiva de la acción de una manera mucho más extensa de lo que Parsons hizo y, al hacerlo, demuestra la influencia que sobre él ha tenido la revolución cognitiva de la Psicología.” (Romero, op. cit:17)

¹¹ Citado por Romero (1999:15).

Se trata así de entender eso que llamamos *cultura* como un sistema de mapas cognitivos que encauzan las decisiones humanas. Ha sido North quien ha llegado más a fondo en este análisis instando a la necesidad de la construcción de una teoría de la ideología para explicar el proceso de preferencias y como un elemento clave para especificar las limitaciones de racionalidad de las decisiones de los actores “(...) La gente actúa en parte sobre la base de mitos, dogmas, ideologías y teorías a medio cocinar...” (Denzau y North, 1994:3 y 4).¹² Las ideologías son marcos compartidos de modelos mentales que poseen grupos de individuos, que les proveen tanto una percepción del ambiente como una prescripción de cómo tiene que estructurarse ese ambiente. “Así mientras las instituciones representan los constreñimientos externos que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente, los modelos mentales son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar su entorno. Así se puede hablar de una corriente contemporánea en las ciencias sociales...que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos más o menos complejos de rutinas de comportamientos del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros.” (Romero, op. cit: 18).

De acuerdo a la postura de North (1990), el *cambio institucional* delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la columna vertebral a fin de comprender el *cambio histórico*.

En tal dirección el análisis de Romero coincide con las conclusiones a las cuales arriba Sckopol para quien la repetición durante períodos prolongados de rutinas constituye el mundo de las instituciones. Resumiendo, en el estudio introductorio de la obra de Powell y DeMaggio, Romero afirma cómo se acercan estos sociólogos a la postura de North, quien no descarta los aportes de la *public choice* con los teóricos del *institucionalismo histórico* afirmando que “(...) la convergencia con los institucionalistas históricos está en camino, ya que la construcción de una teoría de la

¹² Citados por Romero (op. cit.: 18).

ideología, concebida como el conjunto de modelos mentales compartidos y transmitidos por el aprendizaje, lleva a la conclusión de que la historia importa y crea patrones de dependencia de los que no pueden librarse los actores”.

Rivas Leone (op. cit: 42 y 43) propone la existencia de un ***neoinstitucionalismo politológico*** vertiente que, en su opinión, integra los presupuestos del análisis racional proveniente de la corriente económica y del análisis institucional sociológico en el estudio de la política. La atención dentro de este enfoque estaría puesta en los mecanismos a partir de los cuales los individuos y organizaciones toman decisiones. Las instituciones no son abordadas desde un plano normativo, sino revalorizando las cuestiones referidas al liderazgo, la burocracia, parlamentos, gobiernos, etc.

Desde esta perspectiva, sostiene el autor, se privilegia la cuestión del *cambio institucional* como proceso que supone la emergencia de nuevas interacciones, “la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y estabilidad, aunque muchas veces no ocurra y se consiga dicho fin. El problema o disyuntiva del cambio social estriba en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el cambio que controlar sus resultados.”

Es relevante destacar que desde esta postura se retoma el papel ejercido por el Estado, en tanto principal agencia productora de leyes, estabilidad e integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado, se destaca el papel que juegan los partidos políticos, grupos económicos, ONG’s y Parlamentos, como integradores de orden y estabilidad de los sistemas políticos. Estas instituciones aportan, de acuerdo a lo indicado por March y Olsen (1997:25), “elementos de orden.” Además, agregan los autores, dentro de las diversas instituciones “algunas de estas son *agregativas* o *integrativas*, las primeras agregan por medio de la negociación las preferencias diferentes de los ciudadanos. Las segundas crean por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos.”

Desde la perspectiva *agregativa*, la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de

recursos. Para la perspectiva *integrativa* la actividad política es sinónimo de creación de valores y preferencias colectivos que posibilitan la cohesión de la sociedad (Ibid.: 31)

Acerca de algunos estudios comparativos.

Los nuevos institucionalismos nacieron, entre otros motivos, en el intento de explicar las diferencias que frente a retos comunes se constataban en países diferentes.

Desde la postura que aquí se parte, en algunos casos, el hecho de radicalizar la postura de Skokpol podría conducir a las llamadas *tecnocracias* donde un grupo de tecnócratas fijan objetivos independientemente de lo que demande la dirigencia política o la ciudadanía. Los *expertos* estarían por sobre los intereses sectoriales. Si bien entonces, se reconoce un rol sustantivo al Estado en términos de políticas públicas, el “producto” es fruto de los expertos que conforman el aparato estatal, con sus discursos universalizantes portando un saber técnico exento de presiones o demandas societales donde las *agendas de gobierno* se escinden de las *agendas públicas*: “*autonomías insuladas*” en el lenguaje de Peter Evans (1996).

Sin embargo, Evans, entiende que las *fuerzas sociales* que interactúan -en ese espacio llamado Estado- pueden elaborar también, “*autonomías enraizadas o imbricadas*” a partir de incorporar al análisis la importancia de los espacios *institucionales (formales e informales)* en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Utilizando tal conceptualización se ha cuestionado acerca de las razones por las cuales el Japón y los Nics asiáticos obtuvieron resultados exitosos en las industrializaciones emprendidas y llegado el momento de los *ajustes* éstos no fueran vividos dramáticamente. El analista del enfoque interactivo entiende que la clave del éxito se ha obtenido en base a “*autonomías enraizadas*” que el autor define como “coherencia interna y conectividad externa” a partir de un Estado capaz de guiar y de *imbricarse* armoniosamente con los grupos económicos capaces de inversión. Pero para ello, debe contar con *burocracias* eficaces, capacitadas para operar en redes dinámicas: una burocracia desarrollada es importante para el debate de ciertas políticas. Además, estas burocracias deben tener *espíritu de cuerpo*, como sugería Weber, y debe tener

contactos con el mundo privado¹³ Estos agentes no sólo tienen una tradición burocrática sino que, cada tanto, mantienen conexión con empresarios para poder reunir *información* del sector privado que les permita tomar decisiones en mejores condiciones. Estos burócratas reparten su tiempo entre el trabajo administrativo dentro del Estado y reuniones que sostienen con actores de la actividad privada.

De esta manera Evans rescata al Estado como agente en la decisión de las políticas públicas, agente relegado en las teorías *socio-céntricas* que le conceden escaso margen de decisión en tanto representante de clases o facciones de ella. Pero de éstas extrae, que los tejidos institucionales que afectan al Estado reciben la influencia de la sociedad relegadas en el análisis por las perspectivas *estado-centristas*. Rescata además, las *burocracias* “meritocráticas” weberianas ya que para la implementación de las políticas públicas como para la “coherencia interna” resultan indispensables. Sin embargo, estas agencias estatales no deciden autónomamente como en las “*autonomías insuladas*”, sino que sus acciones se entretajan con los agentes sociales.

La riqueza del análisis de P. Evans radica en corregir la visión idealista que piensa que toda intervención estatal es positiva. El funcionamiento del Mercado requiere una activa presencia estatal, como lo demuestra la experiencia histórica, pero, por momentos, llegar a adquirir formas y prácticas aberrantes. Los “*Estados predatorios*” en la categoría elaborada por el autor, son instituciones que toman como “presa” a la sociedad y la destruyen, no cumpliendo la función que de él se espera. “Personalismo”, “pillaje”, “vandalismo”, “nepotismo”, “exclusión”, “ausencia de aparatos burocráticos coherentes”, “conexiones personales más que de idoneidad”, “cleptopatrimonialismo”, “debilidad en el núcleo del sistema económico político socavando la predicibilidad de las medidas oficiales necesarias para la inversión privada”, “designaciones especiales de corte político”, incumplimientos de pactos y contratos como los de mantenimiento de la infraestructura, inversión pública en salud y educación, presencia constante de

13 Michael Mann sostiene que en realidad no existe el *Estado puro*, totalmente aislado de grupos privados, eso sería artificial: imaginar un Estado *puro* totalmente aislado de los grupos sociales, de los grupos privados. Ello no sólo es rechazado por Marx sino por cualquier académico. De todas maneras el Estado puede aislarse y ser autónomo en algunas de sus partes, “nunca en su totalidad”. Al tiempo que es “(...) *impuro* porque las diferentes partes de su cuerpo político están abiertas a la penetración de las diferentes redes de poder”. (1997. 86-95)

corrupción: características todas que el autor señala como típicas de esta categoría de estados ejemplificadas en el estado del Zaire.

En contraste, la dinámica de los “estados desarrollistas”¹⁴ se distingue por la “participación”, “la combinación de una capacidad burocrática acumulada por la historia”, el “proyecto compartido”, la articulación institucionalizada entre Mercado, Estado y Sociedad, “la elección de procesos y productos decisivos para el crecimiento industrial a largo plazo”, la presencia de “auténticas burocracias”, idóneas, capacitadas, con un “ethos corporativo” y propósitos colectivos para el bienestar público, capacidad de implementación de políticas distributivas. Porque se requiere “...mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante” (p.536). Y asimismo “embeddedness” (enraizamiento), clave del éxito del creciente desarrollo que registran los países del sudeste asiático.

Desde los organismos internacionales se ha sugerido (y se sugiere) la retirada del Estado, ya que entre otros motivos, distorsiona la dinámica de la “sabia” “mano invisible” potenciando el despliegue de “cuasi rentas políticas o de privilegio” en lugar de “cuasi rentas tecnológicas”. El Estado inhibe la posibilidad de que los empresarios “destruyan creativamente”, “opten por opciones duras”, “innoven” a la manera schumpeteriana. Pero como observa P. Evans, es poco probable que el capital privado, si está organizado oligopólicamente, actúe en favor de los mercados competitivos¹⁵.

La evidencia histórica a través de la experiencia de estos países demuestra la necesidad imperiosa de la participación del Estado en planes de largo plazo, que sea capaz de dirigir, tomar iniciativas y ser coherente y tenaz en las políticas adoptadas. Pero también, un modelo capitalista requiere capitalistas. Una clase dispuesta a asumir

14.El autor aclara que esta caracterización se apoya en la conceptualización que Chalmers Johnson y Christopher Freeman en su obra *The Economics of Industrial Innovation*, Pinter Publishers, Londres, 1982) hacen del *Estado empresarial*. Este tipo de Estado para Freeman es aquel que ofrece incentivos a los inversores privados nacionales o extranjeros pero a cambio, fundamentalmente, de desarrollo tecnológico. A su vez se compromete fuertemente con éstos para brindarles apoyo técnico e infraestructura a fin de compartir costos.

15Evans, a fin de ratificar empíricamente su afirmación, registra un hecho acaecido en la década de los >80. La oficina de Desarrollo Industrial taiwanesa había otorgado, para dinamizar la producción nacional de grabadores de video, el monopolio a dos compañías locales. Éstas, después de un año y medio no habían logrado fabricar productos competitivos en el plano internacional. Se permite entonces el ingreso de empresas japonesas pero en asociación participativa con las locales. (p. 545).

riesgos, enfrentar desafíos, invertir con miradas de largo alcance. Esto puede constarse a través de los *chaebol* o *clusters* que organizan -como en los países de la O.C.D.E.- los industriales y empresarios de la región. Por otra parte, si bien las elites económicas se diversificaron en áreas inconexas, adoptaron al mismo tiempo estrategias de integración vertical que permitieron aumentar la productividad. No se trata entonces de más mercado o menos estado sino de la conjunción “virtuosa” entre ambos.

Es relevante señalar dos observaciones fundamentales de los análisis de Takashi Hikino y Alice Amdsen (1995) en lo que refiere a las posibilidades del Estado para ejercer *autonomía*. En ellas tiene injerencia el poder político de los grupos económicos, cuya fuerza y cohesión su vez, parecen depender de, a saber:

a) el nivel de desarrollo del sector industrial. Los autores, al analizar el proceso de desarrollo de los nic’s asiáticos, manifiestan que, a excepción del Japón, luego de la segunda posguerra, el sector industrial era prácticamente inexistente en estos países, razón por la cual era vital el apoyo estatal. Las clases industriales de estos estados deben por lo tanto su existencia a la acción y decisión política del Estado. Pero “éste no podría haber alcanzado sus objetivos sin ellas.” (p. 15)

b) La segunda variable fundamental que señalan para que un Estado pueda ejercer autonomía es: “la distribución del ingreso.” Variable esta, que se encuentra ausente en los estudios de los autores que venimos analizando. Hikino y Amdsen señalan la injerencia que tienen en el poder político de los grupos sociales con elevado poder económico. Los Nic’s asiáticos subrayan.

En la región del sudeste asiático el ingreso ha tendido a ser distribuido de forma más equitativa que en América Latina. Ello es de fundamental importancia para la formulación de políticas públicas, en tanto la existencia de grupos o clases sociales que concentran poder económico, tienen, potencialmente, mayor posibilidad de torcer o quebrantar las iniciativas estatales, adormeciendo las demandas de los grupos más desposeídos. La reforma agraria ha sido un factor importante que vuelve a mostrar los beneficios que conlleva. En la década del ’40, en países como Japón, Corea y Taiwán se expropió a las aristocracias terratenientes.¹⁶ Ello sumado a la debilidad de los

16 Atilio Borón (1992:88) señala al respecto que “(...) en Argentina, sin embargo, la sacrosanta inviolabilidad del sector agrario jamás fue cuestionada durante la fase populista”.

empresarios del sector manufacturero, impedía inhibir las iniciativas estatales. Los autores señalan que una más equitativa distribución de la riqueza evita conflictos que, en definitiva, generan marcos de incertidumbre y caos, poniendo en juego los resultados obtenidos, destruyendo los estímulos indispensables para embarcarse en proyectos de largo plazo que exigen esfuerzos por parte de la sociedad en su conjunto y mermando de este modo la *competitividad*; pues, en los países que descuidaron esta arista se han observado *crecimientos espasmódicos*, pero que no apuntan a un relativo *desarrollo sustentable*.

Al mismo tiempo, el hecho que el ingreso sea distribuido de manera más equitativa, favorece un patrón de consumo más austero promoviendo la capacidad de ahorro y fomentando indirectamente la inversión. Esto marca una diferencia con lo que ha sucedido y sucede en América Latina, en la cual, como señala Fernando Fajnzylber (1983), la distribución tan desigual ha conducido a una reproducción de patrones de consumo por parte de los estratos más favorecidos (que condicen con los de sociedades más avanzadas pero no con la de las realidades socioeconómicas de los países de la región). Esta desigualdad en el proceso de distribución, sostiene el economista de la CEPAL, ha sentado las bases de los rasgos básicos del patrón de industrialización latinoamericano: a) inserción internacional basada casi exclusivamente en el superávit comercial generado en los sectores de recursos naturales y déficit comercial sistemático en el sector manufacturero (con la excepción de Brasil); b) estructura industrial concebida e impulsada con vistas fundamentalmente hacia los respectivos mercados internos; c) aspiración a reproducir el modo de vida de los países avanzados tanto a nivel del consumo como en grados variables de la producción interna; d) limitada valoración social de la función empresarial y precario liderazgo del empresariado nacional público y privado en los sectores cuyo dinamismo y contenido definen el perfil industrial en cada uno de los países.

El papel de la *desigualdad* como obstáculo para el desarrollo ha sido analizado en la última década por los teóricos del *capital social*. Bernardo Kliksberg (1999, 2000 y 2001) resume los análisis más destacados sobre el tema.¹⁷

17. Robert Putnam analiza el concepto a partir de los elementos que lo conforman: el nivel de asociatividad existente en una sociedad, el grado de confianza entre los agentes sociales, las normas de comportamiento cívico practicadas. Cada uno de estos elementos pone al

Frente al fracaso, luego de las recetas impuestas en el Consenso de Washington (1990)¹⁸, y los discursos a favor del desmantelamiento del Estado, los organismos internacionales (fundamentalmente, el Banco Mundial), a fines de los '90, también “re-descubren” la importancia del Estado y, sobre todo, de sus instituciones. En ese marco se comprende el documento del Banco Mundial del año 1997, el texto de Joseph Stiglitz: *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso de Post-*

descubierto las características del tejido social de una sociedad, condicionando su performance política y económica. (Para hacer que la democracia funcione, Editorial Galac, Venezuela, 1994).

Para Kenneth Newton, el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo conformado por valores y actitudes que inciden acerca de cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes que ayudan a las personas a trascender relaciones conflictivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua. (Social capital and democracy, en: American Behavioral Scientist, March-April, 1997).

Entre otros aspectos se han establecido los siguientes vínculos entre cultura y desarrollo:

Knack y Keefer midieron económicamente las correlaciones entre *confianza* y normas de *cooperación cívica*, y *crecimiento económico* en un amplio grupo de países. Sus resultados indican que los primeros tienen un fuerte impacto sobre el segundo. El capital social integrado por esos dos componentes es altamente mayor en sociedades menos polarizadas en cuanto a desigualdad. A su vez un peor índice de inequidad actúa contra el clima de confianza. Por consiguiente, la pobreza y la inequidad destruyen significativamente el capital social, minan el clima de confianza, actúan contra el interés de asociarse y participar, destruyen la base de la conciencia cívica y crean climas anómicos y nihilistas. (Does social capital have an economic payoff?. A cross country investigation, en: Quarterly Journal of Economics, November, Vol. 112, N1 4, 1991, p. 1251-1288).

Stephan Bass relaciona el capital social con la cohesión social, con la identificación de comportamientos sociales, expresiones culturales y normas de gobierno al tiempo que estimula la solidaridad y ayuda a superar las *fallas del mercado* a través de acciones colectivas y el uso comunitario de los recursos. (Participatory institutional development. Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control in Gansu Desert Area, 1997).

La Porta, López de Sillanes, Sheleifer y Vishny (1997) han considerado que existe una fuerte correlación a nivel comparado internacional entre el clima de confianza y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia, y el pago de impuestos. (Trust in large organizations, en: American Economic Association papers and proceedings, May, 1997).

Kliksberg recientemente ha analizado la experiencia de Villa El Salvador en Perú, aplicando en sus estudios el aporte de todas estas teorías demostrando como la pobreza y la inequidad destruyen el capital social. (El rol del capital social y de la cultura en el proceso de Desarrollo, BID, 1999).

18 En tal sentido Osvaldo Iazzetta (2000: 34) apunta: “... no se produjo una mera disminución del Estado sino una profunda reestructuración de las formas de poder público que desestructuró a la sociedad sin generar una contrapartida creativa que permitiera articular un *espacio común* bajo nuevas reglas. La corta experiencia transcurrida bajo el influjo del neoliberalismo expresa el fracaso por reorganizar la coordinación social en torno a la racionalidad del mercado, revelando que ésta resulta incapaz para sustentar por sí sola, un orden y una orientación comunitaria que favorezca la integración social.”

Washington (1998), donde precisamente el ex funcionario del Banco Mundial se atreve a subrayar que la crisis de los países del sudeste asiático sufrida en 1997, tuvo como causa la poca y mala intervención estatal. Y también el discurso del Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, quien hacia 1999 manifestaba: “No podemos adoptar un sistema en que la macroeconomía y las finanzas sean consideradas aisladamente de los aspectos estructurales, humanos y sociales y viceversa”... “El objetivo central de nuestro trabajo es conseguir una mejor distribución de la riqueza.” (Diario La Capital, 8-5-1999).

Los estudios comparativos hasta ahora señalados, tratan de casos donde imperan Estados autoritarios que utilizan al Estado para dirigir y reestructurar la sociedad y la política. Pero existen otros estudios que han abordado casos más limitados de autonomía del Estado en la historia de la elaboración de la política pública en sistemas políticos constitucionales, democráticos y liberales.

Peter Hall (1993) se pregunta por qué ante crisis económicas parecidas Inglaterra y Francia eligieron caminos divergentes. La respuesta para el politólogo estriba en que los marcos *institucionales* en que operaron sus gobiernos han conducido a respuestas *políticas* diferentes. De este modo re-descubre y re-jerarquiza el papel de las instituciones en la *formulación e implementación* de las políticas públicas, subrayando la importancia de la política en momentos como los actuales donde desde el discurso neoliberal se la vislumbra como esfera relegada respecto de la economía.¹⁹ Hall define a las instituciones como “procedimientos de aquiescencia” entre los distintos agentes del Estado y la Sociedad que se realizan en el marco de las *instituciones formales*, pero también entre canales *informales*.

Douglass North (1993), se ha planteado las diferencias existentes entre Inglaterra y España en relación a su desarrollo económico, llegando a la conclusión que las mismas se deben a que mientras en el primer país se crearon condiciones para el desarrollo de un comercio complejo, en España se mantenían las barreras monopólicas que condujeron al estancamiento y la crisis de los siglos XVII y XVIII. De manera que para el economista, las instituciones condicionaron tales diferencias.

¹⁹“Los problemas económicos plantean desafíos políticos”, subraya el autor. (p.16).

Pero lo relevante del planteo de North es que ha demostrado, a través de la evidencia empírica, que la historia económica no es una historia de individuos aislados, sino que ella puede leerse a través de sus instituciones económicas. James March y Johan Olsen, como *institucionalistas*, ya habían argumentado que no se puede pensar la política sin las instituciones, en tanto éstas han sido creadas por el hombre y moldean sus actitudes y las relaciones en la sociedad. Cambios en las reglas del juego modifican las actitudes y los incentivos de los individuos, es decir éstos no actúan sólo por sus *propios y racionales* intereses (como sostiene el racionalismo individualista y economicista de la *public choice*) sino que sus acciones están condicionadas por los marcos institucionales.

En la obra de Hugh Heclo, *Modern social politics in Britain and Sweden*,²⁰ se realiza un análisis histórico-comparativo de las aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política social. Pero las acciones autónomas del Estado que Heclo destaca no son en su totalidad actos de coerción o dominación, sino que se trata de actividades técnicas de burócratas capacitados abocados a la resolución de problemas sociales, ideando para ello políticas alternativas. Señala Scokpol: “Según la historia comparativa de Heclo, los gestores de la administración pública de Gran Bretaña y Suecia han efectuado en forma constante aportaciones más importantes al desarrollo de la política social que los partidos políticos o los grupos de interés.” (p.91) El autor demuestra que los colectivos de los funcionarios administrativos pueden tener amplia injerencia tanto en la etapa del diseño como de implementación de las políticas oficiales.

Por otra parte, los datos aportados por Heclo permiten afirmar que es mayor la autonomía de la burocracia de Suecia que la de Inglaterra, y esto lo atribuye a las diferentes trayectorias históricas de sus Estados.

20 Citada por Scokpol (op. cit.: 90-92)

EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA PARA AMÉRICA LATINA.

No puede desconocerse que el interés por el estudio de las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política, legislatura, gobierno local, políticas públicas, economía política, elites y culturas políticas ya no sólo a nivel de los Estados Unidos y Europa, sino en el contexto latinoamericano. Existen, por consiguiente, dentro del debate académico acerca de la revalorización del Estado y sus instituciones, varios trabajos en torno a la región. En tal dirección, es relevante destacar el análisis de Kathryn Sikkink (1993).

La autora norteamericana realiza un interesante análisis comparativo entre Brasil y Argentina y cómo las capacidades de ambos Estados son definidas por ciertas características internas del mismo. Sikkink refuta alguna de las teorías predominantes en América Latina, especialmente la de Guillermo O'Donnell, al postular que un Estado es fuerte si posee capacidades sobre la sociedad civil.

A partir del análisis comparativo llega a otras conclusiones: El Estado no es fuerte sólo porque posee capacidades sobre la sociedad civil, lo es si, además, tiene capacidades burocráticas, administrativas, si la estabilidad de sus cerebros administrativos no está sujeta a los vaivenes políticos.

La autora toma dos momentos muy interesantes de la historia política de Argentina y Brasil, el gobierno de Arturo Frondizzi (1958-1962) y su equivalente en el mismo período en Brasil: Juscelino Kubitschek (1956-1961) -presidentes que representaron los modelos más puros de la postura desarrollista en América Latina- cuestionándose acerca de las causas por las cuales el gobierno desarrollista en el Brasil tuvo más chances de éxito. Entre otras cuestiones, afirma que en Brasil había más Estado que en Argentina, pero más Estado en el sentido *neoinstitucional*, es decir, el Estado tenía mayores *capacidades* para reunir información compleja y procesarla. Es esta una dimensión del Estado que no se había tenido en cuenta suficientemente.

Argentina, a diferencia del Brasil, no había consumado una reforma administrativa. Las dimensiones de su aparato Estatal habían aumentado, pero no se había realizado

junto a tal expansión, una reforma estatal que mejorara sus capacidades tecnoburocráticas. Es decir, hubo más Estado pero poco calificado para llevar adelante nuevas políticas. Y para que las políticas efectivamente se tornen exitosas deben requerir no sólo de voluntad política, sino de elementos tecnoburocráticos competentes.

En la Argentina, cuando Domingo Cavallo asumiera el Ministerio de Economía, se advierte una transformación que apunta al segundo de los elementos precedentemente señalados. Algunos analistas sostuvieron que se daría el *gran cambio* porque el economista había desembarcado en el Ministerio con un plantel de alrededor de doscientos técnicos de la *Fundación Mediterránea*. Sin embargo, con el paso del tiempo, fue factible comprobar que esa capacidad tecnoburocrática no era del Estado, sino que era orquestada; entonces lo que hubo no fue una mejora sino, una *colonización del Estado a partir de una organización privada*.

El Ministro era consciente de ello, motivo por el cual antes de su retirada intentó crear una escuela de economistas de gobierno, hecho que constituyó un intento de constituir de un elenco tecnoburocrático en Argentina. Elenco institucionalizado que en Brasil existe desde hace largo tiempo. Efectivamente, se trata ésta de una asignatura pendiente, no exenta de intereses.

Brasil, por un lado, mantiene la vieja administración, escasamente calificada, clientelística, formando parte de la administración central pero, por otro, junto a ese segmento, existe un circuito paralelo: una *burocracia aislada*, motivo por el cual puede afirmarse que en el país limítrofe existe una *burocracia dual*.

La *burocracia aislada* actúa como un reducto de eficiencia tecnoburocrática. En general, estos agentes tienen un alto presupuesto, son muy calificados, cuentan con garantías de estabilidad y sus decisiones no son groseramente interferidas por el poder político de turno. A tal punto tienen peso específico, que en Brasil todo el proceso de expansión estatal en los años desarrollistas fue planificado y coordinado por esta categoría de burócratas, empleados del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), organismo equivalente al BANADE en Argentina. El modelo de desarrollo y el fuerte protagonismo del poder estatal (capitalismo estatal) se mantiene hasta la actualidad.

Cuando en los años 1980 aparece la idea de privatizar y achicar el Estado, vendiendo parte del patrimonio estatal, el BNDES, aporta la fundamentación teórica.²¹ Sin embargo, no sólo ha influido en el discurso teórico, sino que todo el proceso de privatización es ejecutado, coordinado y piloteado por dicho banco. Las mismas empresas estatales que habían crecido a la par de esta institución son las que luego pasan a ser privatizadas por este organismo. Concreción posible, pues posee economistas (burócratas) que no están sujetos a las fluctuaciones políticas.

En definitiva, si bien los discursos y las recetas eran iguales para toda la América Latina, en Brasil, desde el BNDES se rescita al Estado en otra dirección: aporta al proceso de reorientación teórica y monopoliza el proceso de privatización.

Otro estudio comparativo para la América Latina son los realizados por A. Stepan en su libro *State and society: Perú in comparative perspective*, citado por Sckopol. El autor analiza los intentos estatales latinoamericanos de instaurar regímenes “incluyentes” o “excluyentes.” Explica que la diferencia es consecuencia de la formación de un cuadro de funcionarios que poseen fuerza organizativa interna y en las organizaciones estatales existentes y que comparten una ideología sobre la conveniencia de utilizar la intervención del Estado para asegurar el orden político y promover el desarrollo económico nacional. Stepan considera al de Brasil como un caso de golpe corporativo *excluyente*. *Incluyente* en el caso peruano.²²

Sckopol cita también el trabajo comparativo realizado por Ellen Trimberger: *Revolution from above*, donde la autora analiza el golpe de estado de Perú en 1968 (conjuntamente con otros casos)²³, en los cuales los burócratas “dinámicamente autónomos”, (incluidos, los militares), tomaron el poder del Estado y lo reorganizaron; utilizaron al Estado para afectar intereses significativos de la clase dominante (como en

21 El argumento principal fue que en tiempos de globalización y revolución científico-tecnológica ya no tenía sentido financiar y manejar desde el Estado empresas de fertilizantes, siderúrgicas, etc. Era preferible venderlas y orientar al Estado en otra dirección que se ajustara más a las exigencias de un mundo más complejo.

22 Guillermo O'Donnell (1993: 164) señala que Perú representa un caso de populismo militar-autoritario incorporativo, mientras que en Argentina y Brasil se registraron regímenes burocrático-autoritarios excluyentes.

23 La Restauración Meiji, la revolución e Atatürk en Turquía y la de Nasser en Egipto.

los casos de los Estados del Sudeste Asiático analizados por Amdsen y Hikino, que en virtud de reorientar la economía nacional realizaron una reforma agraria, destruyendo primero a la aristocracia terrateniente).

La autora recalca, de acuerdo a la opinión de Sckopol (op. cit.: 88-89), la formación -a través de la socialización y los intereses profesionales-, de una elite coherente con funcionarios dotados de una orientación ideológica estatista y nacionalista, coincidiendo con Stepan en la preocupación de la elite por reprimir cualquier posible agitación “desde abajo”. Pero Trimberger, subraya más que Stepan, el papel de las amenazas exteriores contra la autonomía nacional como factor que precipita la “revolución desde arriba”. Sin embargo, a los fines que persigue este ensayo, el autor destaca una variable que se considera fundamental, a saber: la relación de la elite del Estado con los grupos económicos dominantes: “Se puede decir que un aparato estatal burocrático o un sector de éste es relativamente autónomo cuando las personas que ocupan puestos elevados de carácter civil y/o militar cumplen dos condiciones: 1) no son reclutadas en las clases terratenientes, comerciales o industriales dominantes, y 2) no establecen vínculos personales y económicos estrechos con esas clases después de su ascenso a altos cargos.” Esta mirada de Trimberger examinando la relación de la elite del Estado con los grupos económicos, puede advertirse también, en el análisis de Evans, sin embargo, Trimberger avanza cuando sostiene que cuando las elites burocráticas mantienen estrechos vínculos con las clases dominantes, es muy factible que tengan lugar reformas autoritarias por iniciativa estatal, como se constata en el caso de Brasil en 1964. Los cambios más radicales que el autor califica de “revolución desde arriba”, incluida la expropiación real de las clases dominantes, sólo se producen en situaciones de crisis y cuando las elites burocráticas del Estado están libres de vínculos o alianzas con las clases dominantes.

Resulta relevante resaltar el estudio comparativo realizado por Guillermo O'Donnell (1993), donde el politólogo pone en cuestión la efectividad del Estado de Derecho en países como Argentina, Brasil y Perú. Su objetivo primero, consiste, en revalorizar al Estado desde el orden jurídico²⁴. Desde el objeto de estudio del trabajo, interesa destacar la *lectura institucional* de O'Donnell.

24 Puede observarse en el artículo de O'Donnell la impronta weberiana pues, si bien Weber considera al Estado como la única institución que detenta el monopolio de la violencia física,

El autor propone colorear un mapa²⁵, donde cada color indica el alcance de la efectividad (inefectividad) del Estado de Derecho, brindando una pauta de la vigencia desigual y heterogénea de tal Estado en las sociedades latinoamericanas. Hay países y zonas dentro de ellos, donde sus sociedades no se rigen por el Derecho estatal, donde el Estado no tiene la capacidad de garantizar homogéneamente la vigencia de sus normas, tanto en un sentido demográfico como en un sentido social. Existen bolsones en los países en cuestión, donde la vida de los ciudadanos (?) se rige por normas extraestatales, donde los gobernantes se asemejan más a patrones de estancia que a gobernantes democráticos, donde existe una confusión entre lo público y lo privado. El Derecho Estatal no es elemento de referencia: el brazo del Estado no llega de manera homogénea a todos los espacios del territorio nacional.²⁶

O'Donnell, entendemos, retoma el concepto de “anomia boba” de Carlos Nino (1992), quien sostiene que el egoísmo y la inobservancia por la norma es una característica que distingue a Argentina país, lo cual tiene una *lógica autodestructiva* más allá de las ventajas individuales obtenidas por este tipo de comportamiento transgresor de las normas. Lo cierto es que tales *habitus y prácticas* en términos bourdianos, coadyuvan como uno de los elementos claves del fracaso como país, en la medida que impide desarrollar tareas de cooperación que permitan mejorar la

también lo analiza como un orden jurídico, como relación jurídica; es conciente que a nivel del Estado Nacional siempre se establece una pugna entre grupos que desean imponer normas que no siempre derivan del derecho estatal.

25 Las zonas de color *azul*, indican una alta presencia del estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva (El autor ejemplifica con este color a Noruega). Las zonas *verdes* señalan un elevado grado de penetración territorial con una presencia mucho menor en términos funcionales. Los Estados Unidos serían ejemplo de una combinación de azul y verde con importantes manchas *marrones* en el sur. Este último color señalaría una escasa o nula presencia en los términos antes mencionados. (p.170)

26 En función de analizar el origen de dichas realidades ver Portinaro (1999) donde el autor argumenta que en la región, el modelo ibérico de estrechísima simbiosis entre iglesia y Estado produjo una fusión de instituciones religiosas, políticas y económicas que favoreció la evolución de las instituciones en sentido patrimonial con efectos disociadores e inestabilidad política estructural en la fase de movilización nacional y democratización.

democracia, elevar el crecimiento económico y el desarrollo social y fortalecer nuestras instituciones.²⁷

Parafraseando a O'Donnell podríamos afirmar que los Estados se encuentran interrelacionados de diferentes maneras con sus sociedades, lo cual influye poderosamente sobre las características de sus *instituciones* y las *capacidades (incapacidades) internas* de sus Estados.

Frente al cuadro descripto, ¿cuáles serían las posibilidades de Argentina para mejorar sus instituciones, sus capacidades internas, piezas claves desde el enfoque neoinstitucionalista?. Porque las instituciones se encarnan en personas.

27 Por ello es caracterizada por Nino, la anomia como “boba”, porque más allá de la picardía y los logros individuales se nos vuelve en contra como sociedad, comiéndonos a nosotros mismos. Retomando también el concepto de *anomia* de Emile Durkheim, Ernesto A. Isuani (1996) arriba a conclusiones semejantes.

CONCLUSIÓN.

En los últimos años se ha producido un *re-descubrimiento* de la cuestión del *Estado*. En términos generales, éste había desaparecido como *problema* durante muchas décadas. Si bien a fines de los años '70 comienzan a desarrollarse los primeros trabajos en esta línea, el artículo de Theda Skocpol a fines de los '80 marca un punto de inflexión. El retorno del Estado se instala en el debate académico como un tema central y, junto a dicho redescubrimiento, emerge una *re-valorización* de ciertas dimensiones, fundamentalmente, la de sus *capacidades internas* que habían sido subestimadas. A este relanzamiento se ha denominado *neoinstitucionalismo*

Las diferentes propuestas son susceptibles de agruparse en dos principales modelos. Uno, que considera que las instituciones son exteriores al actor, el cual es conciente de tal distancia y, por consiguiente, puede actuar sobre las instituciones con el fin de cambiarlas o bien de mantenerlas a fin de asegurar resultados de política pública favorable a sus intereses. Dentro de este modelo se enmarcan estudios como los de Evans, Amdsen y Hikino, Tsebeliss, North, Skocpol y los de Powell y DeMaggio.

Para el otro modelo, las instituciones forman parte misma del actor, a través de prácticas y rutinas; moldean tanto las estrategias como sus preferencias. En tal sentido, éste no puede distanciarse fácilmente de las instituciones ni originar cambios institucionales concientes. En esta línea están los estudios de March y Olsen.

Entiende Romero que el *nuevo institucionalismo histórico* y, con éste, la visión *sociológica*, cae en ocasiones en cierto "*determinismo* institucional que lo vuelve rígido". Sin embargo, el autor señala que tanto la idea del dinamismo institucional como la atención en los modelos mentales, han contribuido a superar las limitaciones del enfoque. En tal sentido el *institucionalismo histórico* explicaría de mejor manera las continuidades y las diferencias políticas entre diferentes países.

Es innegable que el redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigación en política y economía comparadas. Al tiempo que permite avanzar hacia una visión o enfoque interdisciplinario. En tal sentido, constituye, quizás,

la expresión más directa de la ruptura disciplinar tradicional entre la ciencia política, la historia, la sociología y la economía.

Se fundamenta la capacidad explicativa que las instituciones pueden tener para aproximarse a la realidad y de este modo, se ha planteado la necesidad de recuperar a las mismas como *centro del análisis*. En sus más diversas posturas el *neoinstitucionalismo* parte de la convicción que las instituciones importan y son columna vertebral en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política.

Este discurso, como ya se expresara, ha ejercido una fuerte influencia en muchos documentos unilaterales de crédito en las décadas de los '80 y '90. De hecho, en las recomendaciones por parte del Banco Mundial a América Latina, respecto a la reconsideración del papel Estado, se constata esta impronta neoinstitucional. Entonces, resulta válido cuestionarse acerca de sus causas y el marco de la discusión en la que se quiere incidir.²⁸

Quizás porque, en general, las lecturas neoinstitucionalistas, no ponen en tela de juicio o bien, no privilegian en el análisis, la injerencia del modelo económico-social vigente y de los actores internacionales –individuales o colectivos- con peso específico en la hechura de las políticas públicas. No se adentran en la cuestión central: en el análisis de la sociedad capitalista. Pues, las sociedades y sus *paisajes institucionales* están condicionados por el ritmo de acumulación. Y la fijación de capital obedece a una “distribución desigual y combinada.”

El Estado debe construir nuevas políticas públicas que se constituyan como ámbitos de mediación entre la sociedad y el mercado. Mediación que debe ser entendida como distribución de ingresos, oportunidades y capacidades a la mayoría de la ciudadanía.²⁹

28 Parafraseando a Immanuel Wallerstein (1994), en el seno de un sistema capitalista cuando las ganancias decaen en el mediano plazo se buscan nuevas fórmulas políticas y, por lo tanto, otros discursos que generen un nuevo “sentimiento epocal.”

29 Siguiendo a March y Olsen (1997), la democracia, entre otras cuestiones, implica procesos de agregación de intereses y preferencias. Al igual que requiere de procesos integrativos para crear cierta unidad, seguridad y confianza en las instituciones, procesos y organizaciones del sistema como tal.

Realidades, “concretos históricos” que los enfoques neoinstitucionalistas, no parecieran, de acuerdo a nuestro criterio, tener en cuenta al momento del análisis.

Centrar el discurso y las posibilidades de *cambio*³⁰ de la sociedad argentina en las instituciones no posibilita la emergencia de una *democracia sustentable* en los términos de Pwzervorsky (1998). El análisis debiera ser más complejo y, en tal sentido, la vertiente *neoinstitucionalista* resulta insuficiente para dar cuenta de la complejidad de las problemáticas económicas, sociales y políticas por las cuales atraviesa la región.

Si bien es cierto que mejorando la *capacidad institucional* -disminuyendo las zonas, los legisladores, las burocracias y ejecutivos “*marrones*” en los términos de O’Donnell, y los “*ciudadanos transgresores*” en la conceptualización de Isuani o bien, los grados de ilegalidad y “anomia boba” de magnitud considerable, y la “certeza de que carecemos de instituciones estatales previsibles, capaces de cumplir y hacer cumplir las leyes y la Constitución Nacional” como sostiene Iazzeta (2003)-³¹, los países de la región caminarán por menores “atajos” y construirán mejores caminos.

30 El concepto de *cambio* que entendemos es deudor de los trabajos de Michael Crozier y Erhard Friedberg (1999), quienes lo entienden como proceso de creación colectiva a través del cual los miembros de una determinada colectividad aprenden juntos, es decir, inventan y determinan nuevas formas de jugar el juego social de la cooperación y el conflicto y adquieren capacidades cognoscitivas, de relación y organizativas correspondientes.

31 De hecho como resalta Portinaro existe una brecha cada vez más amplia entre la constitución material y la constitución formal y el resquebrajamiento de esta dupla ha conducido al debilitamiento y a la **deslegitimación de las instituciones**. Por ello, para el autor, lo severamente amenazado no es el *Estado soberano* (como bien lo demuestra “...esta crisis es un dato recurrente en la historia del Estado.” (p.10), sino el ***Estado de derecho*** “como conjunto de instituciones orientadas a que los ciudadanos puedan gozar de sus derechos fundamentales.” (...) a era de los derechos se revela como la era de los conflictos en torno a los derechos y de la sobrecarga institucional por la tutela y el cumplimiento de los derechos, resultando claramente amenazada aquella modalidad de democracia ciudadana, de política de la sociedad civil...” (p.12).

Por otra parte, Portinaro, cita a G. Tremonti en su obra *Lo Statu criminogeno*, quien sostiene que quien afirma que el Estado jacobino moderno “ha llegado al fin de su trayecto histórico” lo hace para denunciar la “nueva versión “horizontal y normal” de absolutismo y de “neoabsolutismo” que se ha producido. A fines del siglo XX, continúa Tremonti, “el Estado todavía sigue siendo...”proveedor de trabajo, benefactor, cliente, comitente, empresario, accionista, socioculto, banquero, extorsionador, chantajista, cómplice.”(p. 17, 18 y 29); a lo cual que Portinaro agrega: “Sin duda demasiadas cosas para que pueda ser funcional y gozar de buena salud. Pero de todos modos también resultan demasiadas –todo un signo de bulliciosa vitalidad- para un sujeto destinado a la cámara mortal.” (p.25).

Sin embargo, se parte en este escrito de la convicción que, las deficiencias *estructurales* de la América Latina no se resuelven tan sólo desde las mejoras institucionales y desde los análisis teóricos que instan a recuperar las instituciones como *centro* del análisis de la compleja realidad latinoamericana. Dicho en otros términos, re-construir (construir?) mejores instituciones es condición necesaria pero no suficiente.

Sostiene Iazzetta (2003:377) “la democracia requiere del sustento del Estado, éste debe reunir ciertas capacidades y recursos³² sin los cuales no logra efectivizar en forma homogénea los derechos y garantías que dicho régimen político presupone”.

Es necesario destacar que la atención puesta en el Estado, tal como se constata en este trabajo, no debe ser entendida como una apología del “populismo económico”³³ ni del *estatismo tentacular* que termina *devorándose* la esfera de lo público. El espacio público está conformado por el conjunto de asociaciones vecinales, los sindicatos, los partidos políticos, los medios de comunicación, en fin, las organizaciones de la sociedad civil en general. Pero, la presencia del Estado se revela fundamental si se quiere reconstruir la esfera pública (hoy atrapada por la esfera privada), contener los efectos del “ajuste económico” reconstituyendo el entramado social fuertemente golpeado. Si bien, elevar la *competitividad* depende de un cúmulo de actores, factores y estrategias, la *presencia organizativa y distributiva* del Estado resulta indispensable para la *reinserción activa* en el mercado internacional. “(...), la democracia exige tanto el fortalecimiento y recuperación de las capacidades institucionales del Estado como de

32 No se desconoce que el proceso de globalización e injerencia de los Organismos Internacionales han conducido a una pérdida de capacidad soberana del Estado para tomar decisiones en las políticas económicas a determinar. Sin embargo, al Estado le quedan como instrumentos el gasto público, la regulación de los sistemas de crédito, la política comercial externa y la recaudación de impuestos. La estructura fiscal clásica -basada en el costo de impuestos al salario y al consumo- tendría que ser sustituida por otra, más progresiva, basada en *impuestos directos a las ganancias y a la riqueza*. No es ésta tarea fácil. Se necesita un Estado *fuerte y honesto*. *Fuerte*, porque requiere la modificación y el reordenamiento de sectores sociales y la capacidad de cobrar impuesto a los que más poseen. *Honesto*, para que lo recaudado se utilice con fines productivos y distributivos. En fin, organizar un Estado sobre bases *racionales y equitativas es una necesidad indispensable para elevar la competitividad en el largo plazo*, elevando conjuntamente la calidad de vida de los ciudadanos. Hay tareas irrenunciables que le competen al Estado que pueden ser compartibles, *pero nunca transferibles*.

33Entendido como un tipo de política que destaca el crecimiento y la distribución, sin tener en cuenta los riesgos de la inflación, el financiamiento deficitario y restricciones externas. Rudiger Dornbush y Sebastián Edwards (1992).

una sociedad civil vigorosa que amplíe constantemente los límites y densidad del espacio público. Contrariamente a las ideas neoliberales, no es posible seguir pensando la relación entre estos términos como un juego de suma cero: un Estado fuerte, una sociedad civil fuerte y una democracia fuerte, pese a su aparente antagonismo, se precisan y refuerzan mutuamente.” Iazzetta (2003:380)

Los desafíos de la Argentina actual requieren de la articulación de todos los actores –individuales y colectivos, nacionales e internacionales- porque es del tipo de interacciones (*virtuosas o viciosas*) que nos propongamos construir, que resultará la *salud* o la *enfermedad* de la vida pública. Y, de allí, la *democracia* en la que deseemos vivir.

BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR VILLANUEVA, L.F., Problemas públicos y agendas de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

BANCO MUNDIAL, Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Washington, Banco Mundial, 1997.

BORÓN, Atilio, Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina, Cap. II (“Entre Hobbes y Friedman: liberalismo económico y despotismo burgués en América Latina”), Ed. Imago Mundi, Colección El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1992.

BUCHANAN, J. y TULLOCK, G., El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional, Planeta Agostini, Argentina, 1993.

BOURDIEU, Pierre, Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático, *Sociedad*, N° 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, abril de 1996.

CAVAROZZI, Marcelo, “Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico” *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct- Dec., 1978

-----, “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina.” En: *Revista de Estudios políticos*, Nueva Etapa, No. 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, octubre-diciembre, 1991.

CROZIER, M. Y FRIEDBERG, E., El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

DORNBUSCH RUDIGER Y EDWARDS SEBASTIÁN, *La Macroeconomía del Populismo*, en: *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, BIC editores, México, Septiembre, 1992.

EASTON, DAVID, Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

ELÍAS, NORBERT, El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

EVANS, PETER, El Estado como problema y como solución, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140 (enero-marzo 1996).

FAJNZYLBER, F., La industrialización trunca de América Latina, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.

GHIO, José María, Nuevo Institucionalismo. En: Torcuato Di tella, Chumbita, Hugo; Gamba, Susana y Gajardo, Paz, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Emecé Editores, 2001.

HALL, PETER, El gobierno de la economía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.

HIKINO, T. y AMSDEN, A. La industrialización tardía en perspectiva histórica. En: Desarrollo Económico, Abril/Junio de 1995, Vol.35 N 135.

IAZZETA, Osvaldo, La reconstrucción del estado: una mirada desde la democracia”, Sociales, Revista Latinoamericana de Política Social, N° 2, Rosario, Facultad de Ciencia Política y RR.II. (UNR), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Buenos Aires) y Facultad de Ciencias Sociales (UBA), mayo del 2000.

-----,La democracia y los vaivenes de lo público-estatal, Revista de la Saap, 2003.

ISUANI, Ernesto,A., Anomia Social y Anemia Estatal, Publicación Fundación Generación 2.000, FLACSO Buenos Aires, 1996.

KALMOVITZ,Salomón,

www.banrep.gov.co/junta/publicaciones/salomón/E_%neoinstitucionalismo_como_escuela.pdf

KHUN, T., La estructura de las revoluciones científicas. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

KLIKSBERG, BERNARDO, Capital Natural, Capital Social y Desarrollo de la Sustentabilidad, en: Participación, Superación de la Pobreza y Desarrollo Sustentable. Aprendizaje de los Fondos Sociales y Ambientales de América Latina y El Caribe. FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), REDLAC (Red de Fondos Ambientales de América Latina y el Caribe), FDLA (Fondo de las Américas Chile) y RED SOCIAL (Red Social de América Latina y El Caribe), Santiago de Chile, marzo de 2.000.

-----, América Latina: Una Región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social. Ponencia presentada en Rosario, Mayo de 2001.

-----, El rol del capital social y de la cultura en el proceso de Desarrollo, BID, 1999.

LECHNER, Norbert, “Presentación” y “Epílogo”, en: Lechner Norbert (comp.), Estado y política en América Latina, México, Siglo XXI, 1986.

LEONE, José A. Rivas, *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Reflexión Política, Año 5, N° 9, Junio de 2003.

MANN, Michael, Las fuentes sociales del poder social II. El desarrollo de las clases y los Estados Nacionales, 1760-1914, Madrid, alianza, 1997 (Cap. III).

MARCH, James, y OLSEN, Johan, El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política, Fondo de Cultura Económica, 1997.

MENY, YVES Y JEAN CLAUDE THOENING, Las políticas públicas, Ariel, Barcelona, 1992.

NINO, Carlos S., Un país al margen de la ley, Buenos Aires, Emecé, 1992.

NORTH, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, 1993.

O'CONNOR, JAMES, La crisis fiscal del Estado, E. Península, Barcelona, 1981.

O'DONELL, GUILLERMO, Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas, Desarrollo Económico, Vol. 33, N. 130 (Julio/ Septiembre, 1993).

OFFE, C., Contradicciones en el Estado del Bienestar. Primera edición. Editorial Patria, S.A. de C.V. bajo el sello de Alianza Editorial. México, D.F. 1991.

PORTINARO Pier Paolo, Estado. Léxico de política, Claves Problemas, Buenos Aires, 2003.

POUTLANZAS, N., Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista, Siglo XXI, México, 1985.

PRZEWORSKI, Adam (comp.), Democracia Sustentable, Buenos Aires, Paidós, 1998. (Introducción y capítulo II).

RIVAS LEONE, J. A., "El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones." *Reflexión política*, Mes Junio, Año, 2003. Número 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

ROMERO, Jorge Javier, Estudio Introductorio. "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías." En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (compiladores), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

SCHMITTER P. Y B. LECHMBRUCH (Coordinadores), Neocorporativismo, Más allá del Mercado y el Estado, Alianza Editorial, México, 1983.

SCKOPOL, THEDA, El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, Zona Abierta, N° 50, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1989.

SIKKINK, Kathryn, Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina: un enfoque neoinstitucionalista, Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, N° 128, Buenos Aires, IDES, 1993.

STIGLITZ, JOSEPH E., Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso de Post-Washington. Desarrollo Económico, Vol. 38, N1151, (octubre-diciembre de 1998).

WALLERSTEIN, IMMANUEL, Surgimiento y futura desaparición del sistema capitalista mundial: conceptos para un análisis comparativo de John Vázquez (comp.) Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos, De Zimura, México, 1994.

WILLIAMSON, JOHN, What Washington Means by Policy Reform, en: John Williamsons Editor Ed., Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Washington D. C.: Institute for International Economics, April, 1990.